

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ЭЛЕБАЕВА А.Б.

Кыргызский национальный университет им. Ж.Баласагына

УДК 321.7

Политическая трансформация Кыргызской Республики.

Многообразные процессы политических трансформаций происходящие в разных регионах мира связаны с переходом от недемократических форм правления к демократическим. Третья волна демократизации отличается от предшествующих тем, что процесс перехода к демократии приобрел почти глобальный характер.

Переходы от недемократических форм правления к демократическим в постсоветских странах отличаются большим разнообразием и их невозможно свести к какой-либо одной модели. К тому же демократические транзиты не означают гарантированного перехода к демократии и ее консолидации.

Динамика политического развития.

Особенности процессов политической трансформации и ее результатов можно видеть на примере эволюции политического режима и формы правления Кыргызской Республики.

С периода введения поста Президента и избрания на этот пост А.Акаева в октябре 1990 года полномочия президента были ограничены парламентом, и потому можно сделать вывод о том, что в Кыргызстане была избрана модель близкая к парламентско-президентской системе.

Период 1991-1993 был периодом противоборства между исполнительной и представительной ветвями власти. К 1993 году сложились предпосылки для проведения конституционной реформы, реорганизации государственных институтов и формирования демократической политической системы. В основу принятой 5 мая 1993 года на сессии Жогорку Кенеша новой Конституции страны были положены следующие принципы:

- разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную,
- всенародного избрания главы государства – президента,
- разделение государственной власти и местного самоуправления (ст.7).

Конституция представила также довольно широкие полномочия Президенту Кыргызской Республики: он являлся главой государства, гарантом незыблемости Конституции и единства государственной власти (ст.7).

Конституция 1993 года создала правовые предпосылки для относительно самостоятельного функционирования законодательной и исполнительной ветвей власти и достижения между ними баланса. Президент Кыргызской Республики не мог единолично управлять государством без поддержки Жогорку Кенеша. Из краткого перечня полномочий ЖК КР следует, что без его согласия Президент не мог назначить Премьер-министра и состав правительства. Жогорку Кенеш также как и Президент обладал правом вынесения вопросов государственной жизни на референдум (ст.58, 68).

Таким образом, конструкция президентской власти в Кыргызской Республике по Конституции 1993 года сочетала в себе признаки различных моделей института президентства: с одной стороны – президентской республики и с другой стороны – некоторые черты премьер-президентской (полупрезидентской) системы. В Конституции 1993 года были заложены правовые предпосылки для формирования в Кыргызстане демократического политического режима. Парламент (Жогорку Кенеш) играл существенную роль в определении структуры правительства, основных направлений внутренней и внешней политики государства [1; с.66-68].

С 1994 года стала проявляться тенденция к усилению президентской власти и ослаблению власти парламента. Курс на усиление президентской власти привел к

противостоянию президента и парламента, которое завершилось роспуском ЖК КР и назначением досрочных парламентских выборов.

После президентских выборов 1995г. когда вновь был избран А.Акаев. был проведен в феврале 1996 года референдум о внесении изменений и дополнений в Конституцию КР. Согласно внесенным изменениям и дополнениям в Конституции 1996 годы полномочия Президента были расширены. Хотя в данной конституции Президент не назван прямо главой исполнительной власти, но он тесно с ней связан. Необходимо отметить. Что Конституция 1996 г. расширила законодательные полномочия Президента : он не только вносит в Жогорку Кенеш законопроекты, издает указы, может отклонить принятые парламентом законы. Но и Жогорку Кенеш может делегировать президенту свои законодательные полномочия сроком не более одного года. Законодательные полномочия переходят к Президенту в случае роспуска ЖК КР.

Анализ Конституции 1996 года позволяет сделать вывод о том, что в Кыргызстане были созданы правовые предпосылки для установления президентской формы правления.

Итак в 1995-1996 годах происходит окончательное политического режима. соответствующего критериям авторитарного. Его отличительные черты – доминирование исполнительной (точнее-президентской) власти при слабом развитии демократических институтов. Гражданского общества, что характерно для «формальной», «ограниченной» демократии.

Своеобразным показателем степени продвижения к демократии является роль и место законодательной власти – парламента, который должен обеспечить представительство всех групп населения.

Изменения и дополнения к Конституции Кыргызской Республики 1996 года явились отражением новой расстановки политических сил в стране к централизации и нарастанию авторитарных тенденций. Конституция 1996 года закрепила снижение роли парламента и стягивание новых структур к центру власти – президенту. Борьба за власть политических элит завершилась победой президента и его сторонников Жогорку Кенеш не смог служить противовесом усиливающейся президентской власти [1; С.70-71].

После мартовских событий 2005 года и смены политического режима А.Акаева пришедший к власти новый политический лидер страны Курманбек Бакиев также провозгласил своей основной целью развитие демократии и либерализма в Кыргызстане, им высказывались предложения реформирования системы государственного устройства для установления парламентской республики. Но после президентских выборов и избрания президентом в июне 2005 года К. Бакиев постепенно отошел от идеи перехода к парламентской системе. И в целях укрепления своей власти под видом необходимости стабилизации политической обстановки обратился к уже апробированным в Кыргызстане методам усиления президентской власти и использования авторитарных методов управления.. В последующие годы Бакиевского периода правления данные тенденции продолжились и даже усилились, и в итоге привели к апрельским событиям 2010 г.

События апреля 2010 года выплеснули огромное недовольство авторитарными методами управления государством и экономикой страны со стороны общества и готовность народных масс противостоять произволу политической элиты. Они поставили под сомнение целесообразность политического управления в стране в рамках президентской и полу-президентской формы правления, которая в условиях доминирования в обществе традиционных ценностей и традиционалистской политической культуры приводит к монополизации власти и установлению авторитаризма в стране.

Итак, первые два периода правления президентов Аскара Акаева и Курманбека Бакиева в рамках полу-президентской формы правления показали несостоятельность данной системы, которая со временем скатывалась к монополизации и узурпации государственной власти в стране. События апреля 2010 года открыли новый этап политического развития в Кыргызстане и создали возможность для установления полу-парламентской формы правления в государстве.

Особенности нового этапа политического развития.

Пришедшая к власти после апрельских событий новая политическая элита поставила своей целью демократизацию политической системы и установление полу-парламентской формы правления в Кыргызстане. По истечении трех лет процесса становления и развития новой политической системы в стране наблюдаются различные тенденции в продвижении политического развития, противостоянии по отношению к данным реформам, напряженность в обществе и проблемные аспекты ее реализации. Принятие новой Конституции 2010 года, последующие выборы в Жогорку Кенеш) и выборы Президента Кыргызской Республики в 2011 году, а также выборы в органы местного самоуправления в 2012 году показали, что процесс реформирования политической системы и установление полу-парламентской формы правления в Кыргызстане продолжается. В этой связи есть необходимость провести некоторый анализ перспектив долгосрочной реализации парламентской формы правления в Кыргызстане и выявление проблемных аспектов ее развития.

Прежде всего следует отметить, что события 7 апреля 2010 года стали началом нового этапа развития политических сил- политических партий и политических лидеров - в Кыргызстане. На данном этапе были созданы новые и активизировались уже сформированные политические движения и различные политические партии. В этот период на передний план вышли оппозиционные предыдущему президенту политические партии, такие как «Ата-Мекен», СДПК (Социал-демократическая партия), «Ак-Шумкар» и «Асаба», которые вошли во Временное Правительство и занялись подготовкой новой Конституции и выборами в Жогорку Кенеш (ЖК).

На парламентских выборах в октябре 2010 года приняли участие 29 политических партий, из них 11 набрали больше 1%, и 5 партий, преодолев 5% барьер, вошли в парламент Кыргызстана [2]. Политические партии «Ата-Журт», СДПК, «Ар-Намыс», «Республика» и «Ата-Мекен», войдя в Жогорку Кенеш КР, в общей сложности набрали свыше 36 % голосов, внесенных в списки избирателей. А партии «Бутун Кыргызстан» и «Ак-Шумкар», набрав 4,6% и 2,59% соответственно, остались за порогом парламента. Эти партии, в целом, набрали свыше 44 % голосов (внесенных в списки избирателей) из 55%, участвовавших в выборах избирателей, что составляет подавляющее большинство политически активного населения (участвовавшего в выборах), и, таким образом, могут отражать его политические интересы.

Следует отметить динамику изменения точек зрения по отношению полу-парламентской форме правления в Кыргызстане. Так, на период выборов в Жогорку Кенеш в 2010 году, исследователями были проанализированы точки зрения и мнения лидеров и активистов политических партий, получивших наибольшую поддержку электората на парламентских выборах 2010 года. Что позволило выявить следующее: Как минимум три из семи политических партий – «Ата-Журт», «Ар-Намыс» и «Бутун Кыргызстан» - были настроены против парламентской формы правления, а партия «Республика» поддержала действующую форму правления, благодаря вхождению в правящую коалицию большинства [3; с.33-38].

Спустя год после того как принятая в рамках Конституции 2010 года, парламентская форма правления уже начала функционировать в Кыргызстане, проявляя свои положительные и отрицательные стороны, а также выявляя некоторые проблемные аспекты в ее реализации, уже проявились некоторые изменения в отношении действующих представителей политической власти к парламентской форме правления.

Выявленную тенденцию подтвердили результаты вышеуказанного исследования. С целью выявления отношения действующей политической элиты к парламентской форме правления и перспективы ее дальнейшей реализации в Кыргызстане автором было проведено опрос-исследование среди представителей парламентских фракций Жогорку Кенеша. В результате проведенного в декабре 2011 года интервью-опроса, в котором участвовали депутаты от фракции СДПК, «Ар-Намыс», «Республика» и советники

лидеров фракций «Ата-Журт» и «Ата-Мекен», выяснилось, что на сегодняшний день 4 парламентские фракции, в целом, выступают за сохранение действующей формы правления. В то же время имеются и отрицательные отклики со стороны фракции «Ата-Журт» [3; с. 38-42.].

Таким образом, можно прийти к выводу, что несмотря на то, что в парламенте существуют различные мнения и намерения политических сил и депутатов относительно перспектив парламентской формы правления, в целом, положительные аспекты ее реализации начинают доминировать над отрицательными аспектами.

Выборы Президента КР 30 октября 2011 года явились завершающим этапом легитимизации политической власти в стране после событий 7 апреля 2010 года и новой возможностью проэкзаменовать стремления политической элиты по демократизации политической системы. Проанализировав итоги выборов Президента КР и избрания на пост главы государства Алмазбека Атамбаева следует отметить поддержку электората выбранному курсу по реформированию политической и административной системы Кыргызстана, проводимому действующей политической элитой.

Парламентская форма правления и ее перспективы.

Общеизвестно, что разделение властей сегодня является одним из главных принципов построения и функционирования демократического и правового государства. Данный принцип призван обеспечить равновесие между ветвями власти через систему «сдержек и противовесов». Таким образом, принцип разделения властей предусматривает сбалансированное взаимодействие между ветвями власти, которое может проявляться в различном виде – в разных формах правления государства. Форма правления в государстве характеризуется взаимоотношением между ветвями власти или же, точнее, процессом формирования исполнительной власти и ее взаимоотношения с институтом президента и парламентом.

Основываясь на положениях Конституции КР от 27 июня 2010 года, можно предположить, что Кыргызстан является республикой с полу-парламентской формой правления. В рамках принципа «разделения государственной власти», предусмотренного в статье 3 пункт 2, новая Конституция КР 2010 года, распределив полномочия Президента, Правительства и Жогорку Кенеша [4], построила свою собственную систему «сдержек и противовесов», в целом, учитывающую сбалансированность ветвей власти. При процессе реализации на практике распределение полномочий и взаимодействие органов и ветвей власти в рамках полу-парламентской формы правления в Кыргызстана, необходимо обозначить основные функции и выделить проявившиеся проблемные аспекты данного взаимодействия.

Первым делом, в данном процессе следует отметить важную и особую роль Жогорку Кенеша, как законодательного органа, ответственного за приведение законов и нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией КР. ЖК КР, являясь основным представительским органом страны, активно участвует в формировании исполнительной и судебной ветвей власти, ратифицирует международные договора, а также имеет различные другие полномочия в сфере управления государством [4; статья 74]. В некоторых случаях, исходя из логики Основного закона, по умолчанию, возможно и расширение данных полномочий. Например, определение внешнеполитического курса страны через утверждение политической программы Правительства также может считаться полномочиями Жогорку Кенеша или коалиционного большинства. Хотя, на сегодня, принятый 28 июня 2012 года, Закон КР «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики», заполнил пробелы в Конституции и передал данные полномочия Президенту Кыргызстана [5].

Принятая в Кыргызстане в 2010 году, полу-парламентская форма правления, предусматривает построение определенного баланса между ветвями власти и наличие у Президента прямых полномочий в обеспечении национальной безопасности, и в содействии обеспечения политической стабильности в стране, предоставляя Президенту,

так называемые, функции «арбитра» в политическом процессе. Наделение Президента полномочиями Главнокомандующего вооруженными силами КР определяет его как главного ответственного лица в обеспечении национальной безопасности страны. В связи с этим, проблематично выглядели принятые в период президентства Розы Отунбаевой (2011 год) Жогорку Кенешем положения «об отмене охраны семьи президента» и предпринятые попытки парламента пересмотреть полномочия главы государства «по введению чрезвычайного положения в стране» [6]. Данные изменения были направлены на сокращение полномочий Президента КР, предусмотренных в Конституции и могли отразиться на нарушении баланса между ветвями власти в пользу Жогорку Кенеша.

С другой стороны, важное значение для функционирования полу-парламентской формы правления имеет распределение полномочий между Жогорку Кенешем и Правительством. Несмотря на то, что состав правительства утверждается парламентом и ответственен перед ним, эффективность исполнительной власти и государственного управления зависит от его самостоятельности и функциональной независимости. В целом это выражается в персональной ответственности членов правительства не перед парламентом, а перед Премьер-министром и политическая ответственность последнего за работу Правительства перед Жогорку Кенешем.

В первые годы парламентской формы правления в Кыргызстане наблюдается частое вмешательство законодательной власти в работу правительства, точнее, отдельных министерств и ведомств, выражавшееся в давлении со стороны депутатов парламента и требованиях ответственности и внеочередной отчетности руководителей исполнительной власти перед Жогорку Кенешем [3; с.31]. В связи с этим, очень важно предотвратить необоснованное вмешательство законодательной власти в работу исполнительной власти, необходимо детально регламентировать порядок отчетности членов правительства в ЖК и их совместную работу в принятии законопроектов.

События апреля 2010 года, принятие новой Конституции, формирование и функционирование органов власти в рамках новой системы государственного управления обеспечили повышение уровня открытости и прозрачности в процессе принятия решений, участие политических партий (парламентских фракций) в формировании исполнительной и судебной ветвей власти, и в процессе управления государством в целом. Предоставление более широких возможностей для участия различных политических сил в процессе управления государством активизировало политические взаимоотношения в рамках Жогорку Кенеша. Данная активизация политической жизни, или взаимодействие и противостояние правительственных и оппозиционных политических сил в парламенте Кыргызстана снижает уровень политического противостояния на улицах, и способствует политической и общественной стабильности в стране.

Итак, переход на парламентскую форму правления в Кыргызстане в целом имеет положительное значение и в определенной степени способствовал процессам демократизации политической системы. Уже первый опыт функционирования парламентской формы правления в Кыргызстане наглядно показал возможность обсуждения законопроектов или государственных мероприятий в парламенте Кыргызстана с участием представителей гражданского общества, что значительно увеличило открытость и прозрачность процесса принятия решений. Кроме того, участие различных парламентских фракций, а также других политических сил и представителей гражданского общества в обсуждении законопроектов обеспечивает принятие более согласованных решений и демократизацию политического процесса. Согласно Конституции КР 2010 года распределение властных полномочий между ветвями власти и институтом президента обеспечивает участие Президента КР не как основного игрока, а в качестве координатора и арбитра в политическом процессе Кыргызстана. В связи с этим, политические партии, представленные в парламенте Кыргызстана, осознав свою роль и свое влияние на политическую жизнь страны при парламентской форме правления,

становятся своего рода барьером на пути к возможной реставрации президентской формы правления и скатыванию к авторитарному режиму.

Литература:

1. См. **Политическая трансформация: Опыт Кыргызстана в мировом контексте. Бишкек 2002.**
2. См. результаты выборов в Жогорку Кенеш КР: Официальный сайт Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов в КР, [<http://shailoo.gov.kg/>]. Доступна 19.01.2011
3. **Подробнее см.: Закир Ч. Парламентская форма правления в Кыргызстане: проблемы и перспективы. – Бишкек, 2012.**
4. См.: Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года.
5. См. **Статья 4 Закона КР «О взаимодействии государственных органов в сфере внешней политики Кыргызской Республики» от 28 июня 2012 года, Информационная система «Параграф», Бишкек, апрель 2013, <http://www.adviser.kg/>. (Доступ по подписке).**
6. См.: новости Информационного агентства «Акипресс», октябрь 2011 года [<http://www.akipress.org>]. Доступна 24.10.2011.